



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## CONSEJO

**170.º período de sesiones**

**13-17 de junio de 2022**

**Repercusiones del conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia en la seguridad alimentaria mundial y asuntos conexos en relación con el mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)**

### Resumen

La guerra que empezó el 24 de febrero de 2022 ha causado graves daños y numerosas víctimas mortales en las principales ciudades de Ucrania, se ha extendido a las zonas rurales y ha provocado un desplazamiento masivo de la población. Más de 3,6 millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares y buscar la seguridad fuera de sus fronteras. Varios millones de personas más se han desplazado dentro del país. Es evidente que la guerra ha dado lugar a una situación de inseguridad alimentaria masiva y cada vez más grave, ha perturbado los medios de vida durante el período de crecimiento de los cultivos en Ucrania y también ha afectado a la seguridad alimentaria mundial.

Ya antes de la guerra en Ucrania, los precios internacionales de los productos básicos alimenticios habían alcanzado un máximo histórico. Esto se debió principalmente a las condiciones del mercado, pero también a los elevados precios de la energía, los fertilizantes y todos los demás servicios agrícolas. El conflicto ha agravado la situación. En marzo de 2022, el índice de precios de los alimentos de la FAO alcanzó un nuevo máximo histórico: un 12,6 % más que en febrero y un 33,6 % más que un año antes y un 15,8 % por encima del máximo anterior, alcanzado en febrero de 2011.

La Federación de Rusia y Ucrania son actores destacados en el comercio mundial de alimentos y productos agrícolas. En 2021, las exportaciones de trigo de la Federación de Rusia y Ucrania representaron alrededor del 30 % del mercado mundial. La cuota de mercado de las exportaciones mundiales de maíz de la Federación de Rusia es comparativamente baja, ya que se situó en el 3 % entre 2016/17 y 2020/21. La cuota de Ucrania de las exportaciones de maíz en el mismo período fue más elevada, ya que alcanzó el 16 % de media y situó al país como cuarto mayor exportador de maíz del mundo. Las exportaciones de aceite de girasol de ambos países combinadas representaron el 78 % de la oferta mundial. La Federación de Rusia también es un exportador clave de fertilizantes. En 2021, fue el mayor exportador de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de potasio y el tercer exportador de fertilizantes fosfatados del mundo.

Los documentos pueden consultarse en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).

Aproximadamente 50 países dependen de la Federación de Rusia y Ucrania para cubrir al menos el 30 % de sus necesidades de importación de trigo. De estos, 26 obtienen más del 50 % del trigo que importan de estos dos países. En consecuencia, esta guerra tendrá múltiples repercusiones para los mercados mundiales y los suministros alimentarios, lo que constituye un problema de seguridad alimentaria para muchos países y, en especial, para los de bajos ingresos que dependen de la importación de alimentos y para los grupos de población vulnerables.

Se necesitan respuestas en materia de políticas y medidas conjuntas y coordinadas, así como ayuda financiera para abordar los desafíos a los que se enfrentan actualmente los países y las personas más necesitadas y mitigar las repercusiones en la seguridad alimentaria a escala mundial.

### **Medidas que se proponen al Consejo**

Se invita al Consejo a tomar nota de la información y brindar la orientación que considere apropiada.

*Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:*

Máximo Torero Cullen  
Economista Jefe  
Tel.: +39 06570 50869  
Correo electrónico: [Maximo.Torero@fao.org](mailto:Maximo.Torero@fao.org)

## I. Antecedentes

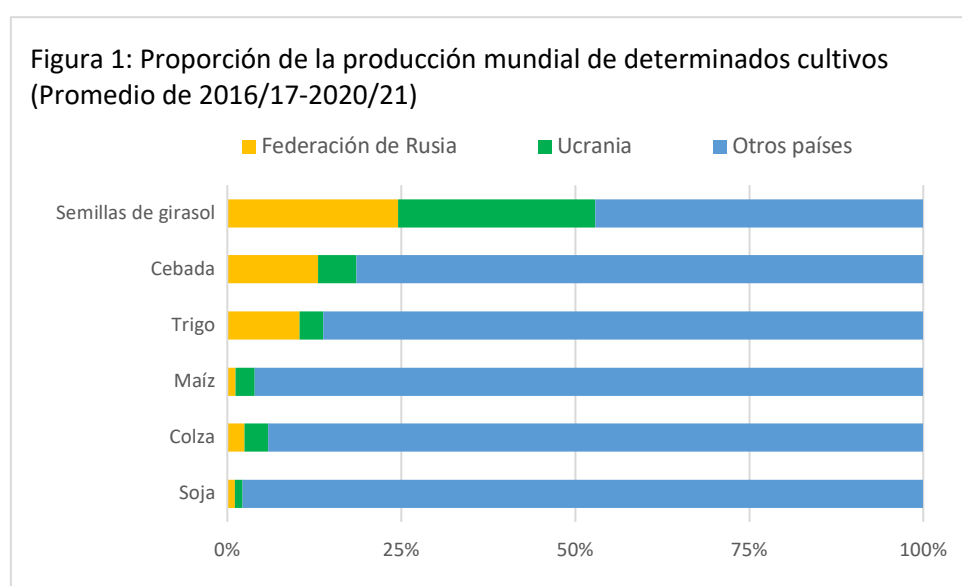
1. La guerra en Ucrania ya ha causado graves daños y numerosas víctimas mortales en los principales centros de población, se ha extendido a las zonas rurales y ha provocado un desplazamiento masivo. Es evidente que la guerra ha dado lugar a una situación de inseguridad alimentaria masiva y cada vez más grave en Ucrania, ha perturbado los medios de vida durante el período de crecimiento de los cultivos, ha limitado el acceso físico a los insumos y ha causado perjuicios a los hogares, los bienes productivos, las tierras agrícolas y forestales, las carreteras y otras infraestructuras civiles, así como al medio ambiente. La guerra ha conllevado el cierre de puertos, la suspensión de las actividades de trituration de semillas oleaginosas y la introducción de restricciones a la concesión de licencias de exportación y de prohibiciones para algunos cultivos y productos alimentarios. Las principales ciudades están siendo rodeadas y siguen sometidas a intensos bombardeos, lo que deja aisladas a las personas y las expone a un grave desabastecimiento de alimentos, agua y energía.

2. La Federación de Rusia y Ucrania se encuentran entre los productores más importantes de productos básicos agrícolas del mundo (Figura 1). Ambos países son exportadores netos de productos agrícolas y tienen un papel decisivo como proveedores en los mercados mundiales de productos alimenticios y fertilizantes, donde a menudo los suministros exportables se concentran en unos pocos países. Esta concentración podría aumentar la vulnerabilidad de estos mercados ante perturbaciones y episodios de inestabilidad.

3. Los dos países en conjunto representaron en promedio el 19 %, el 14 % y el 4 % de la producción mundial de cebada, trigo y maíz, respectivamente, entre 2016/17 y 2020/21. Respecto de todas las semillas oleaginosas, su contribución a la producción mundial fue particularmente importante en el caso del aceite de girasol, ya que algo más de la mitad de la producción mundial procedía, de media, de los dos países durante este período.

4. En 2021, la Federación de Rusia, Ucrania o ambas se situaron entre los tres principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol, mientras que la Federación de Rusia fue, además, el primer exportador mundial de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de fertilizantes potásicos y el tercer mayor exportador de fertilizantes fosfatados.

5. En consecuencia, esta guerra ha sacudido los mercados mundiales, en un momento en que los mercados de alimentos ya están sufriendo el aumento acusado de los precios y los desafíos a los que el mundo se ha venido enfrentando de resultados de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).



Fuente: Base de datos de balances de productos básicos de la FAO

6. Muchos de los países que dependen fuertemente de productos alimenticios y fertilizantes importados, en especial muchos de los que pertenecen a los grupos de países menos adelantados y países de ingresos bajos y con déficit de alimentos, dependen de los suministros de alimentos procedentes de Ucrania y la Federación de Rusia para cubrir sus necesidades de consumo. Muchos de estos países ya padecían los efectos negativos de los elevados precios internacionales de los alimentos y los fertilizantes antes de la guerra, así como las repercusiones de la pandemia de la COVID-19.

## II. Problemas de seguridad alimentaria en Ucrania

7. La guerra en Ucrania ya ha causado graves daños y numerosas víctimas mortales en los principales centros de población, se ha extendido a las zonas rurales y ha provocado un desplazamiento masivo de la población. Las poblaciones en zonas de guerra activa se enfrentan a un grave desabastecimiento de alimentos, agua y energía. Mientras persista la inseguridad y las cadenas de suministro locales y nacionales estén interrumpidas, es probable que las personas se sumen aún más en el hambre y la malnutrición.

8. Los principales ámbitos que suscitan preocupación son:

- la perturbación de la cosecha de invierno y la siembra de primavera;
- la disponibilidad de mano de obra agrícola, afectada por el desplazamiento;
- el acceso a los insumos agrícolas, en particular combustible, semillas, fertilizantes y plaguicidas, y la disponibilidad de los mismos;
- las perturbaciones logísticas y de todos los elementos de las cadenas de suministro de alimentos;
- el abandono de las tierras agrícolas y la reducción del acceso a las mismas;
- los daños ocasionados a los cultivos debido a la actividad militar, en especial durante los períodos vegetativos en primavera;
- la destrucción de activos e infraestructura del sistema agroalimentario.

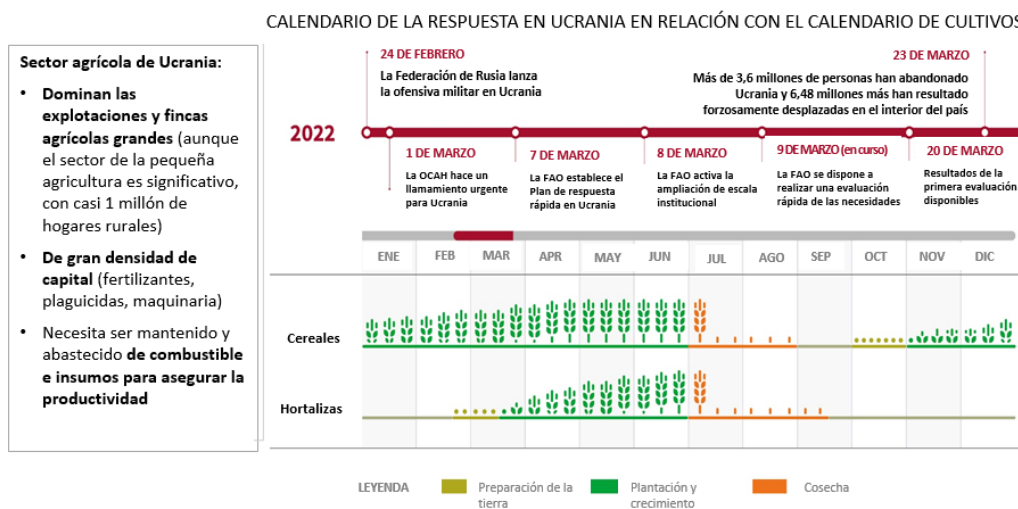
9. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ya ha establecido un sistema de seguimiento en Ucrania y ha comenzado a realizar evaluaciones de las necesidades en colaboración con el Ministerio de Agricultura, las autoridades locales y otros asociados, a fin de acceder a datos críticos en tiempo real sobre los mercados, los precios de los insumos y la disponibilidad de estos, así como sobre las repercusiones de la guerra en la agricultura y la seguridad alimentaria de Ucrania. Los resultados iniciales indican una tendencia a la inseguridad alimentaria que ya ha empeorado:

- En alrededor del 27 % de las provincias que respondieron hay operaciones militares activas en curso y las que tienen el mayor número de desplazados internos se enfrentan a problemas inmediatos de inseguridad alimentaria.
- En las provincias que acogen a un número significativo de desplazados internos, el 20 % de los hogares de acogida carece de efectivo para satisfacer sus necesidades básicas de alimentos y, en promedio, el 80 % recurre a diversos mecanismos de supervivencia. Se ha informado de una reducción del número de pequeños animales de granja en la mitad de las provincias y de grandes rumiantes en el 25 % de las que respondieron.
- Ucrania tuvo una buena cosecha en 2021 y, como resultado de ello, es probable que en algunos hogares rurales los niveles de reservas alimentarias o recursos financieros sean superiores al promedio, lo que probablemente servirá para amortiguar en cierta medida los efectos cuando los medios de vida y los ingresos se vean alterados por el conflicto. Sin embargo, si el conflicto se extiende y continúa, aumentará la presión en la seguridad alimentaria hasta que los alimentos de la próxima cosecha estén disponibles en el verano, asumiendo que se pueda sembrar. En el caso de los hogares rurales sin reservas ni otros recursos, o con parcelas de menor tamaño, o sin un generador de ingresos primario, como sucede con muchas de las personas con discapacidad, viudas y de edad avanzada, la situación de seguridad alimentaria será mucho más precaria.

### ***Respuesta humanitaria en curso de la FAO en Ucrania***

10. La FAO ya tenía una presencia notable en el país (81 empleados) y se centraba principalmente en cuestiones relacionadas con el desarrollo, aunque también tenía personal en Ucrania oriental prestando apoyo en la coordinación para la recuperación.
11. Desde que comenzó la guerra, el programa de la FAO se ha reorientado hacia la programación humanitaria y, al encontrarse ahora el personal en zonas relativamente más seguras, se ha contratado a otros 12 funcionarios especializados en cuestiones humanitarias para respaldar la intensificación de las actividades.
12. El programa de respuesta de la FAO en Ucrania se centra en cuatro actividades principales (Figura 2): i) el apoyo inmediato a la siembra de hortalizas en primavera (junto con la provisión de efectivo para múltiples fines) para las personas más vulnerables; ii) la coordinación de grupos; iii) la planificación para ampliar el apoyo que se presta a los agricultores en pequeña y mediana escala a fin de asegurar la producción de cereales y ganado y reforzar las cadenas de suministro; iv) la información periódica sobre la situación de Ucrania en relación con la seguridad alimentaria y la agricultura.
13. En el marco del llamamiento urgente de las Naciones Unidas, presentado el 1 de marzo de 2022, la FAO elaboró un plan de respuesta rápida que requería 50 millones de USD para prestar asistencia a unas 100 000 explotaciones agrícolas familiares de hogares vulnerables (esto es, 240 000 personas) para la próxima primavera.
14. El 19 de abril de 2022, en el marco de la revisión del llamamiento urgente de las Naciones Unidas, la FAO actualizó su Plan de respuesta rápida para Ucrania, solicitando 115,4 millones de USD para prestar asistencia a 979 320 personas afectadas del medio rural. Hasta la fecha se ha recibido cerca del 9 % de los fondos necesarios (10,7 millones de USD), lo que permite prestar asistencia a unas 71 000 personas.
15. En el marco de esta revisión, la FAO se centra en tres resultados: i) mantenimiento de los sistemas de producción críticos a través del suministro de insumos y efectivo para respaldar la producción de hortalizas, patatas, cereales (trigo y semillas oleaginosas) y pecuaria —incluidas intervenciones destinadas a los hogares de pequeños agricultores vulnerables en el marco de la iniciativa Cash Plus—; ii) apoyo a las cadenas de suministro, cadenas de valor y mercados agroalimentarios mediante la colaboración con el Ministerio de Política Agraria y Alimentación y la participación de empresas agrícolas, explotaciones agrícolas privadas y asociaciones; iii) garantía de un análisis preciso de la evolución de la situación relativa a la seguridad alimentaria y de las necesidades por medio de la coordinación del Grupo de seguridad alimentaria y medios de vida y de evaluaciones periódicas de la seguridad alimentaria, los mercados y las cadenas de valor.
16. Las intervenciones de la FAO se basan en la experiencia adquirida recientemente en materia de transferencias de efectivo en Ucrania, así como las mejores prácticas de otros contextos, en especial aquellos en los que la Organización ya realiza intervenciones significativas en el marco de la iniciativa Cash Plus. La planificación relativa a las actividades de respuesta de la FAO más allá del llamamiento urgente y atendiendo a las posibles necesidades de recuperación en el sistema agroalimentario ya ha comenzado, sobre la base de los debates mantenidos con el Ministerio de Política Agraria y Alimentación.

Figura 2. Calendario de la respuesta en Ucrania en relación con el calendario de cultivos



Fuente: FAO. 2015. Agricultural crop calendar for Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine. Disponible en: [shorturl.at/ijmE7](https://shorturl.at/ijmE7) (según el párrafo 8 del documento siguiente: <https://www.fao.org/3/cb9171en/cb9171en.pdf>, en inglés), SMIA. 2022. Resumen informativo de Ucrania. <https://www.fao.org/gIEWS/countrybrief/country.jsp?code=UKR&lang=es>.

17. En el plano mundial, y gracias a la participación del Director General, la FAO desempeña un papel activo en las reuniones de coordinación sobre Ucrania de los jefes del Comité Permanente entre Organismos. Ello está respaldado por la participación constante en el Grupo de directores para situaciones de emergencia del Comité y otros foros afines. Dentro de Ucrania, las iniciativas de las Naciones Unidas y sus asociados se coordinan mediante el equipo humanitario en el país. La FAO codirige el Grupo de seguridad alimentaria y medios de vida y actualmente cuenta con personal clave para respaldar estas iniciativas, incluidos un coordinador superior de grupos y un gestor de información. La FAO seguirá coordinando el Grupo, especialmente a través de evaluaciones continuas de la seguridad alimentaria, los mercados y las cadenas de valor. El mismo contaba con 37 asociados el 24 de febrero, cifra que ha aumentado ahora a 88 asociados, aunque la FAO sigue siendo la única organización que se ocupa de responder a las necesidades de emergencia en lo que refiere a los medios de subsistencia. La FAO presta apoyo a los asociados del Grupo para coordinar los esfuerzos interinstitucionales en el sector de la alimentación y la agricultura y ayudar a que el Ministerio de Política Agraria y Alimentación de Ucrania apoye a los productores para que cumplan con los plazos de siembra y cosecha estacionales a lo largo de 2022, y se preparen a aumentar la producción de alimentos en 2023.

18. La FAO seguirá observando de cerca la situación junto con el Ministerio de Política Agraria y Alimentación y los asociados del Grupo de seguridad alimentaria y medios de vida.

### *Apoyo a las comunidades de acogida y los refugiados en Moldova*

19. En respuesta a la petición del Gobierno de Moldova, la FAO ha aprobado un proyecto de emergencia en el marco del Programa de cooperación técnica dirigido a prestar apoyo al Gobierno en la respuesta a la escasez de fertilizantes, combustible y semillas y a los efectos de la llegada de refugiados de Ucrania.

## III. Mercado agrícola y seguridad alimentaria mundiales

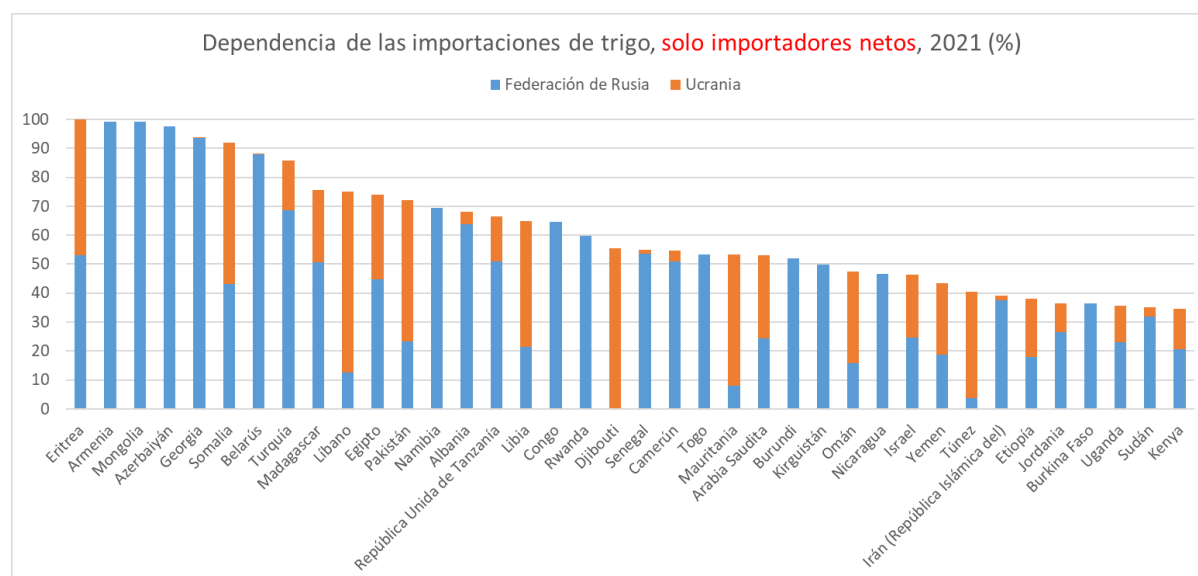
20. El papel fundamental de la Federación de Rusia y Ucrania en la agricultura mundial resulta aún más evidente desde la perspectiva del comercio internacional. Ambos países son exportadores netos de productos agrícolas y desempeñan una función destacada en el abastecimiento de los mercados mundiales de productos alimenticios, cuya oferta de suministros exportables suele concentrarse en un reducido número de países, lo hace que estos mercados queden expuestos a una mayor vulnerabilidad ante las perturbaciones y la volatilidad.

La Federación de Rusia destaca como primer exportador mundial de trigo, con un total de 32,9 millones de toneladas (en peso de producto) de trigo y tranquillón en 2021, lo que equivale al 18 % de los envíos mundiales. Por su parte, Ucrania fue el sexto exportador de trigo en 2021, con 20 millones de toneladas de trigo y tranquillón, lo que representa una cuota de mercado mundial del 10 %.

21. En el ámbito del comercio mundial, los dos países tienen también un papel protagonista en los mercados mundiales del maíz, la cebada, la colza y, sobre todo, en el sector del aceite de girasol, donde gracias a sus importantes bases de producción han logrado alcanzar una cuota conjunta del mercado de exportación mundial cercana al 80 % durante las últimas tres campañas comerciales (2018/19-2020/21).

22. El alto grado de concentración de las exportaciones que caracteriza los mercados de productos alimenticios se refleja también en el sector de los fertilizantes, de los que la Federación de Rusia es el mayor proveedor. En 2021, la Federación de Rusia fue el principal exportador de fertilizantes de nitrógeno, el segundo mayor proveedor de fertilizantes de potasio y el tercer exportador de fertilizantes fosfatados.

Figura 3: Algunos países son fuertemente dependientes de las importaciones de trigo procedentes de Ucrania y la Federación de Rusia



Fuente: Cálculos de la FAO basados en datos de la base de datos denominada *Trade Data Monitor* (TDM).

23. La Federación de Rusia y Ucrania son los proveedores principales de muchos países que dependen en gran medida de la importación de alimentos y fertilizantes. Muchos de estos países pertenecen al grupo de países menos adelantados, mientras que muchos otros están en el grupo de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. Así, por ejemplo, como se muestra en la Figura 3, la totalidad de las importaciones de trigo de Eritrea en 2021 provino de la Federación de Rusia (53 %) y de Ucrania (47 %). En la figura puede observarse también que las importaciones de trigo de muchos países de África septentrional y Asia occidental y central proceden en gran medida de la Federación de Rusia y Ucrania. En total, más de 30 importadores netos de trigo dependen de estos dos países para satisfacer más del 30 % de sus necesidades de importación de trigo.

24. A raíz de lo anterior, los países que dependen en gran medida de la Federación de Rusia y de Ucrania para el suministro de alimentos y fertilizantes esenciales tendrán que elaborar planes de contingencia, también con importaciones procedentes de otros países, confiando en que estos puedan dar una respuesta rápida a su demanda de suministro.

25. Dada la importante función que desempeñan tanto Ucrania como la Federación de Rusia por lo que se refiere a las exportaciones mundiales de alimentos, la FAO ha señalado una serie de riesgos, que pueden clasificarse en tres grupos: i) riesgos relacionados con los mercados alimentarios y agrícolas, ii) riesgos macroeconómicos; iii) riesgos humanitarios. Los riesgos humanitarios ya se han

examinado en el documento. En las siguientes secciones se evaluarán los principales riesgos para los mercados agrícolas y los riesgos macroeconómicos.

### ***Riesgos relacionados con el comercio***

26. Como consecuencia de la guerra, ha habido interrupciones de las exportaciones de alimentos por parte de la Federación de Rusia y Ucrania, lo que expone a los mercados mundiales de alimentos a un mayor riesgo de escasez de disponibilidad, imposibilidad de satisfacer la demanda de importaciones e incremento de los precios internacionales de los alimentos.

27. A tenor de las previsiones de la FAO para la actual temporada 2021/22 (julio-junio), publicadas antes de la guerra, y del ritmo de las exportaciones registradas hasta febrero, se estimaba que Ucrania exportaría aproximadamente 6 millones de toneladas de trigo entre marzo y junio de 2022 y que la Federación de Rusia enviaría otros 8 millones de toneladas durante ese período. Sin embargo, los cierres portuarios y las interrupciones de las cadenas de suministro en Ucrania y las dificultades para la venta que se prevén en la Federación de Rusia a consecuencia de las sanciones financieras ponen en tela de juicio que estas estimaciones sobre las exportaciones puedan hacerse realidad. Además, a principios de marzo, Ucrania anunció que aplicaría requisitos para la concesión de licencias de exportación de distintos productos básicos, entre ellos el trigo y el maíz, aunque es probable que el efecto de esta medida se vea eclipsado por otros factores que limitan las exportaciones, como los cierres portuarios.

28. Si bien una reducción brusca y acusada de las exportaciones de los dos países podría redundar en un incremento de las exportaciones de otras procedencias, como la Unión Europea (UE) y la India, se prevé que las posibilidades de compensar en su totalidad los menores envíos de Ucrania y la Federación de Rusia sean escasas. De hecho, las reservas de trigo son ya muy limitadas en el Canadá y los Estados Unidos de América a consecuencia de las reducidas cosechas de 2021/22.

29. Por lo que respecta a otros proveedores, es probable que la Argentina siga también limitando las exportaciones durante la temporada actual como parte de los esfuerzos del Gobierno por controlar la inflación interna, mientras que Australia ha alcanzado ya su capacidad máxima de envío desde el punto de vista logístico. En este contexto de reducción significativa de las disponibilidades exportables y restricción de los mercados mundiales, otros países podrían imponer medidas (oficiales o no) para disminuir o restringir las exportaciones con objeto de proteger los suministros nacionales y frenar la inflación de los precios internos, como ya han anunciado varios países desde el inicio de la guerra.

30. Las consecuentes carencias de suministro para los países importadores pueden revestir particular relevancia para los compradores del Cercano Oriente y África del Norte y, dada la importancia del trigo como alimento básico, podrían inducir a algunos países a aumentar en este momento las importaciones para garantizar el suministro por temor a una futura restricción de los mercados de trigo y nuevas subidas de los precios. Esto supondría una presión adicional para los mercados mundiales.

31. Por lo que respecta a los principales importadores mundiales de trigo, en Egipto, Turquía, Bangladesh y la República Islámica del Irán el 60 % o más, en promedio (2016/17-2020/21), de las importaciones de trigo proceden de Ucrania y la Federación de Rusia. Según las importaciones previstas para 2021/22 y las importaciones efectivas durante la primera mitad de la campaña comercial 2021/22, en Egipto, Turquía, Bangladesh y la República Islámica del Irán las importaciones pendientes para la segunda mitad de la campaña comercial 2021/22 se cifran en, aproximadamente, 6,6 millones de toneladas, 4,0 millones de toneladas, 3,7 millones de toneladas y 1,7 millones de toneladas, respectivamente. El Líbano, Túnez, el Yemen, Libia y el Pakistán también dependen en gran medida del trigo de Ucrania y de la Federación de Rusia, ya que, en promedio (2016/17-2020/21), alrededor de la mitad de sus compras de trigo proceden de estos dos países.

32. En cuanto al maíz, según las previsiones de la FAO, elaboradas antes de la guerra, y los datos de exportación disponibles hasta febrero, las exportaciones de Ucrania y la Federación de Rusia para el resto de la temporada 2021/22 se estimaban en, aproximadamente, 14 millones de toneladas y 2,5 millones de toneladas de maíz, respectivamente. Al igual que en el caso de los flujos de trigo, es poco probable que estas estimaciones sobre las exportaciones, al menos la mayor parte de ellas, lleguen a ser efectivas. Si bien las exportaciones de maíz de la Federación de Rusia no representan



una parte significativa del comercio mundial de maíz, se preveía que las exportaciones de maíz de Ucrania, sin embargo, constituyeran el 18 % del comercio mundial del grano en 2021/22, lo que habría convertido al país en el tercer mayor exportador de maíz del mundo.

33. Las carencias de suministro de maíz para los países importadores podrían tener particular incidencia en China y la UE, principales destinos de las exportaciones de maíz de Ucrania en lo que va de temporada, pero también en Egipto y Turquía, donde, en promedio (2016/17-2020/21), aproximadamente un tercio de las importaciones de maíz proceden de Ucrania. Según las estimaciones de la FAO, las importaciones pendientes para el segundo semestre de 2021/22 de China, la Unión Europea, Egipto y Turquía se cifran en, aproximadamente, 11,5 millones de toneladas, 3,7 millones de toneladas, 4,6 millones de toneladas y 1,6 millones de toneladas, respectivamente.

34. A principios de abril de 2022, la FAO rebajó su pronóstico sobre el comercio mundial de cereales en 2021/22 en 14,6 millones de toneladas desde el mes anterior hasta ubicarse en 469 millones de toneladas, lo cual indica una contracción del 2,0 % respecto del nivel de 2020/21. La revisión a la baja se atribuye en gran medida a unas previsiones más bajas para las exportaciones de trigo y maíz de Ucrania y la Federación de Rusia y a la disminución de las importaciones en varios países. Las estimaciones para las exportaciones de trigo en 2021/22 se han rebajado en 5,0 millones de toneladas en el caso de Ucrania y en 3,5 millones de toneladas en el de la Federación de Rusia, como consecuencia de los cierres portuarios en el primero y de las dificultades financieras y de transporte en el segundo. El cambio resultante en la demanda hará que aumenten los envíos de trigo de la India y la UE. De igual forma, el pronóstico de este mes sobre el comercio mundial de cereales secundarios en 2021/22 se ha recortado en 10,4 millones de toneladas a raíz de las revisiones a la baja para las exportaciones de maíz de Ucrania y la Federación de Rusia, de 12,5 millones de toneladas y 2,0 millones de toneladas, respectivamente. A resultas del cambio en la demanda, se prevén envíos mayores de la Argentina, los Estados Unidos de América y la India. Sin embargo, tanto para el trigo como para el maíz, se prevé que las exportaciones adicionales compensen solo en parte la pérdida en los envíos de la región del Mar Negro.

35. En el ámbito de la pesca y la acuicultura, la Federación de Rusia es el tercer exportador mundial de pescado y productos pesqueros en términos de valor. El sector pesquero ruso está muy orientado a la exportación y más de la mitad de su producción se destina a los mercados internacionales. El cangrejo de la nieve, la centolla, el colín de Alaska y el bacalao son las exportaciones más valiosas. Ucrania es principalmente un mercado de importación con fines de elaboración y consumo interno, en particular de salmón y especies pelágicas.

36. En cuanto a los productos forestales, la UE introdujo una prohibición a la importación de toda madera y artículos de madera procedentes de Belarús (el 2 de marzo de 2022), así como prohibiciones a la importación de productos derivados de la madera procedentes de la Federación de Rusia (el 5 de abril de 2022). Además, el 9 de marzo de 2022 el Gobierno ruso introdujo una prohibición a la exportación de madera en rollo de uso industrial, viruta de madera y hoja para enchapados con destino al Canadá, los Estados Unidos de América, el Japón, la UE y otros países. Por otra parte, las sanciones por el comercio con la Federación de Rusia y las dificultades con las transacciones financieras probablemente interrumpirán y desviarán los envíos de productos forestales por todo el mundo, lo que afectará a los flujos comerciales internacionales de productos forestales establecidos desde hace mucho tiempo.

### ***Riesgos relacionados con los precios***

37. Los precios internacionales para la exportación de los alimentos básicos, medidos mediante el índice de precios de los alimentos de la FAO, han experimentado un incremento casi ininterrumpido desde la segunda mitad de 2020, alcanzando en marzo de 2022 un máximo histórico en términos tanto nominales como reales<sup>1</sup>, con un aumento del 33,6 % respecto del año anterior. Si bien los precios de todos los grupos de productos básicos incluidos en el índice de precios de los

---

<sup>1</sup> Los precios en términos reales hacen referencia a los precios deflactados por el índice del valor unitario de las manufacturas.

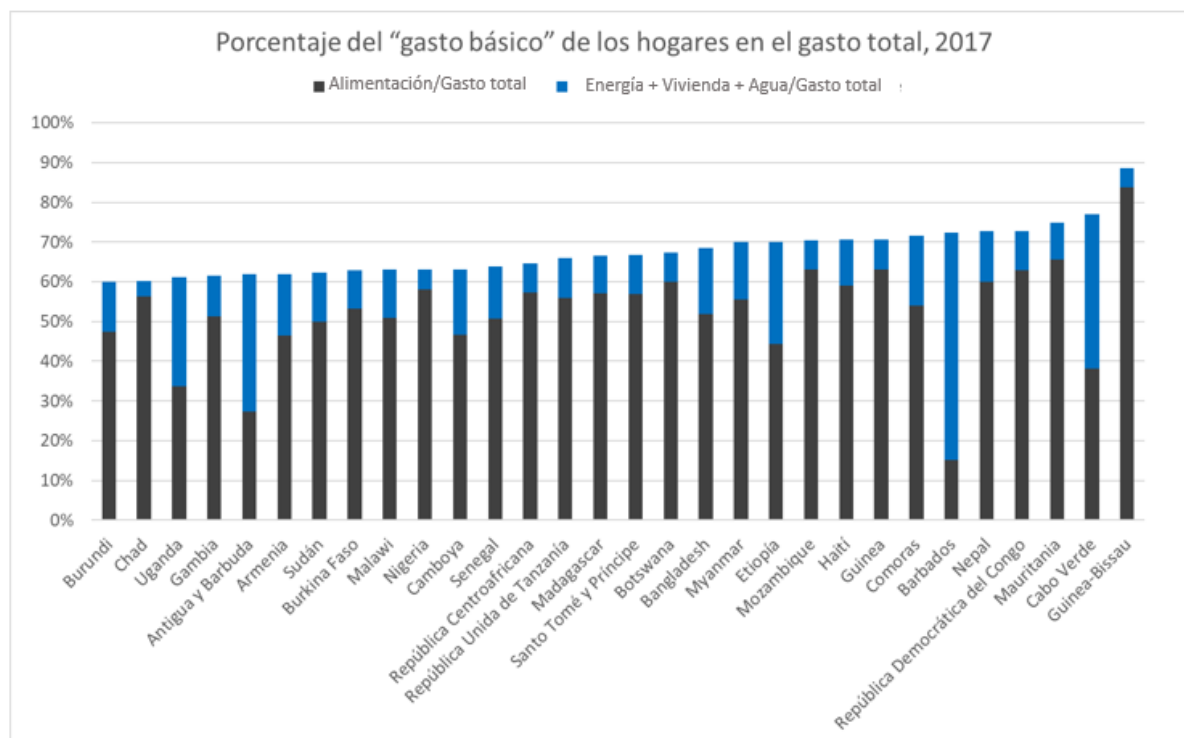
alimentos de la FAO<sup>2</sup> han registrado aumentos desde la última parte de 2020, los mercados mundiales de cereales y aceites vegetales, en los que tanto la Federación de Rusia como Ucrania desempeñan un papel destacado, han sido de los más afectados por las subidas de los precios. Durante 2021, los precios internacionales del trigo y la cebada aumentaron un 31 % con respecto a los niveles correspondientes de 2020, impulsados por la fuerte demanda mundial y la escasez de disponibilidades exportables que fueron, a su vez, fruto de las contracciones de la producción debidas a factores climáticos en varios de los principales países exportadores de trigo y cebada. En el caso del trigo, supuso un impulso adicional la incertidumbre con respecto a las medidas de exportación adoptadas por determinados proveedores para intentar contener la presión inflacionaria interna. En los sectores del aceite de colza y del aceite de girasol, los aumentos anuales de los precios registrados en 2021 fueron del orden del 65 % y el 63 %, respectivamente. Estos aumentos se vieron impulsados por la prolongada escasez de la oferta de suministro mundial y la fuerte demanda, esta última procedente también del sector del biodiésel en el caso del aceite de colza.

38. Los precios internacionales de referencia de los fertilizantes registraron un aumento similar a lo largo de 2021, y muchas cotizaciones alcanzaron máximos históricos. Las subidas más destacadas fueron las de los fertilizantes nitrogenados. Los precios de la urea, un fertilizante nitrogenado esencial, prácticamente se triplicaron en los últimos 12 meses y los de los fertilizantes fosfatados experimentaron un incremento paralelo en el mismo período, mientras que los de los fertilizantes a base de potasio se vieron menos afectados. Al igual que en el caso de otros productos básicos, la dinámica de los precios de los fertilizantes estuvo determinada por la interacción entre la oferta y la demanda. Por el lado de la demanda, el aumento de los precios de los productos (cosechas) registrado en 2021 impulsó la asequibilidad de los fertilizantes, lo que, a su vez, presionó sus precios al alza. Por el lado de la oferta, cabe observar también el aumento y la volatilidad de los precios de la energía, en especial del gas natural, cuya función en la producción de fertilizantes a base de nitrógeno es fundamental y cuyos precios sufrieron un marcado incremento en 2021 debido a una serie de factores, en particular las perturbaciones de la producción de energía renovable y carbón a causa de las condiciones meteorológicas. Las presiones adicionales al alza de los precios de los fertilizantes se debieron a las interrupciones del suministro y a los elevados costos de transporte acarreados por la imposición de restricciones a la exportación, así como a las fuertes subidas de los fletes a granel y de contenedores que se produjeron a causa de la pandemia de la COVID-19.

---

<sup>2</sup> Los grupos de productos básicos comprendidos en el índice de precios de los alimentos de la FAO son los cereales, los aceites vegetales, la carne, los productos lácteos y el azúcar.

Figura 4: Los elevados precios de los alimentos/la energía son regresivos para los países/hogares pobres



Fuente: Banco Mundial, basado en datos del Programa de Comparación Internacional (PCI), disponibles (en inglés) en <https://www.worldbank.org/en/programs/icp#5> y en <https://databank.worldbank.org/source/icp-2017>.

39. En la segunda semana de marzo de 2022, se observó una notable relajación en el mercado europeo del gas, ya que las principales cotizaciones del gas natural disminuyeron más de un 50 % desde su punto máximo en solo 10 días. Gracias a ello, los precios de la urea se estabilizaron y es probable que en el futuro se restablezcan los márgenes de mejora positivos para los productores de fertilizantes. No obstante, si los precios del gas, la principal fuente de combustible para la producción de fertilizantes nitrogenados, siguen siendo aproximadamente cuatro veces superiores a su promedio a largo plazo, esto podría hacer que la inversión en producción de energía que antes no era rentable, como las instalaciones de fracturación hidráulica (*fracking*) de los Estados Unidos de América, llegue a ser comercialmente viable. Esto acabaría redundando en una reducción de los precios internacionales de los fertilizantes.

### **Riesgos logísticos**

40. En Ucrania es también motivo de preocupación que el conflicto pueda causar daños en las infraestructuras de transporte terrestre y en los puertos marítimos, así como en las infraestructuras de almacenamiento y elaboración. Esto reviste aún mayor importancia dada la limitada capacidad de las alternativas existentes para compensar una posible falta de funcionamiento, como el transporte ferroviario en lugar de los puertos marítimos o las instalaciones de elaboración más pequeñas en lugar de las modernas instalaciones de trituración de semillas oleaginosas. Además, están cerrados todos los puertos y puntos de desembarque pesquero de la Federación de Rusia en el Mar Negro y en el Mar de Azov, por lo que las capturas marinas pueden darse por suspendidas.

41. En términos más generales, existe también preocupación por el aumento de las primas de los seguros de las naves cuyo destino de ataque sea la región del Mar Negro, puesto que esto podría acarrear un ulterior incremento de los ya elevados costos del transporte marítimo, agravando así aún más los efectos sobre el precio final que han de pagar los importadores por los alimentos que adquieren en otros países.

### ***Riesgos para la producción***

42. Aunque las perspectivas iniciales de producción de cultivos de invierno para 2022/23 en ambos países eran favorables, la escalada de la guerra provoca incertidumbre respecto a la cosecha de cereales de invierno en Ucrania. En particular, el conflicto ha provocado desplazamientos de la población y daños a la infraestructura civil, así como restricciones a la circulación de personas y mercancías, lo que impide a los agricultores cuidar sus terrenos, cosechar y comercializar sus cultivos. Esto se suma a la alteración de servicios públicos esenciales como el abastecimiento de agua y energía, el transporte, los mercados y la banca<sup>3</sup>.

43. La amplia movilización de las reservas militares podría asimismo reducir el número de trabajadores agrícolas y a lo largo de las cadenas de suministro, si bien en el país se han tomado medidas a fin de disponer de suficiente personal para realizar las labores agrícolas. A tal efecto, a principios de marzo de 2022 el Gobierno de Ucrania introdujo políticas para proceder a la suspensión de alistamientos durante la movilización basándose en la presentación de una lista de empleados esenciales, con objeto de permitirles trabajar en el campo en tiempo oportuno durante primavera y verano.

44. A pesar de los elevados precios de los fertilizantes, es probable que los agricultores industriales y a gran escala hayan obtenido con antelación los suministros de fertilizantes necesarios para los próximos meses. Sin embargo, la falta de acceso a los terrenos y de combustible podría todavía impedir a los productores utilizar los fertilizantes. Los fertilizantes nitrogenados (como la urea y el nitrato de amonio) también pueden destinarse a otros fines, como la fabricación de explosivos. Aun si los agricultores se hubieran podido abastecer igualmente de plaguicidas, materiales de protección de los cultivos y otros insumos, las perturbaciones del mercado podrían haberles impedido —o les podrían impedir en el futuro— comprar suficientes suministros.

45. En Ucrania, las regiones de Vinnitsa, Donetsk, Zaporíyia, Kirovogrado, Mikoláiv, Jersón y Járkov representaron la mitad de la producción total de trigo en 2020. En las regiones de Vinnitsa, Zhitómir, Kiev, Poltava, Sumi, Jmelnitski, Cherkasi y Cherníhiv se produjo el 70 % del volumen total de las cosechas de maíz, mientras que en las regiones de Cherníhiv, Járkov, Sumi, Poltava, Mikoláiv, Lugansk, Kirovogrado, Zaporíyia, Dnipropetrovsk y Vinnitsa se produjo el 60 % de las semillas de girasol<sup>4</sup>.

46. Al coincidir las superficies agrícolas más productivas de Ucrania con posibles escenarios de expansión territorial de la guerra, a comienzos de marzo, la FAO anticipó que el 20 % de las superficies sembradas en invierno podrían no cosecharse a consecuencia de la destrucción directa, las restricciones de acceso o la falta de recursos económicos. Sin embargo, las evaluaciones publicadas más recientemente por fuentes locales cifran esas pérdidas de superficie en el 28 %, previendo así que de los 7,6 millones de hectáreas cultivadas con centeno, cebada y trigo de invierno, solo pueda llevarse a cabo la cosecha en 5,5 millones de hectáreas<sup>5</sup>.

47. Las expectativas de la FAO en torno a los resultados de rendimiento de los cereales de invierno también son negativas, ya que apuntan a una caída de los rendimientos nacionales del 10 % por debajo de la media a causa de un retraso en la aplicación —o a la falta de aplicación— de fertilizantes y la incapacidad para combatir las plagas y enfermedades. Los menores rendimientos se sumarían a los posibles retrasos de las cosechas y a las mayores pérdidas posteriores a la cosecha que podrían producirse debido a la escasez de mano de obra o a la falta de infraestructura de almacenamiento.

48. Por cuanto hace a las próximas actividades agrícolas, a partir de abril se plantarán girasoles y cereales de primavera, como el maíz, mientras que la temporada de siembra de colza de 2022/23 no se iniciará hasta septiembre de 2022.

<sup>3</sup> <https://www.care-international.org/news/press-releases/care-statement-war-escalation-in-ukraine> (en inglés).

<sup>4</sup> [ukrstat.gov.ua/](https://ukrstat.gov.ua/) (en inglés).

<sup>5</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525721> (en inglés).

49. La información disponible sobre la disponibilidad de insumos para esos cultivos en Ucrania dibuja un panorama variopinto. Según las estimaciones publicadas por el Ministerio de Agricultura del país, el 80 % de las explotaciones agrícolas ucranianas dispondrían de suficientes existencias de fertilizantes para la campaña de siembra de primavera, habida cuenta de la disminución prevista de las superficies cultivadas. Por lo que respecta a las semillas, aunque el volumen disponible (incluidas tanto semillas locales como importadas) bastaría para cultivar el 70 % de la superficie prevista para primavera, su distribución segura a los agricultores se percibía como un gran desafío<sup>6</sup>.

50. Mientras que la cría de ganado y aves de corral y la producción de cultivos de alto valor, como frutas y hortalizas, también podría verse limitada en Ucrania, las previsiones para el maíz y las semillas de girasol publicadas por la FAO a principios de marzo indicaban que, en comparación con 2021, en la primavera de 2022 podría sembrarse un 30 % menos de superficie, con la probabilidad de que los rendimientos disminuyeran un 20 % por debajo de la media. La reducción prevista en la plantación de semillas de girasol estaba asimismo vinculada con factores relacionados con la infraestructura. En lugar de producir cultivos destinados a la exportación en forma de aceite, y dado el riesgo de deterioro de las infraestructuras de exportación y de las plantas de trituración, los agricultores —especialmente los que trabajan extensiones más pequeñas— podrían optar por plantar cultivos más directamente pertinentes para la seguridad alimentaria local, como papas o trigo de primavera. No obstante, al igual que sucede con las perspectivas para el trigo de invierno, fuentes locales de Ucrania pronostican unos recortes aún mayores para estos cultivos, que se sitúan prácticamente en un 40 % para los cereales de primavera y en un 35 % para las semillas de girasol<sup>7, 8</sup>. Paralelamente, las previsiones del Ministerio de Política Agraria y Alimentación de Ucrania indican que los agricultores ucranianos cultivarán con certeza el 50 % de la superficie prevista para primavera, mientras que la plantación de alrededor del 20 % de esta permanece en duda y es muy poco probable que se siembre el resto<sup>9</sup>.

51. En el ámbito de la pesca, la Federación de Rusia forma parte de varios organismos internacionales y regionales de gestión de la pesca cuyo objetivo es cooperar en la evaluación del estado de las poblaciones de peces y en la definición de las cuotas correspondientes. La guerra y las sanciones conexas pueden afectar negativamente a esta cooperación científica, que históricamente ha presentado resultados positivos en lo que respecta a la sostenibilidad y beneficios indirectos en materia de desarrollo técnico.

### ***Riesgos ecológicos***

52. La Federación de Rusia y Ucrania representan más del 20 % de la superficie forestal mundial y cerca del 16 % del total de la superficie forestal certificada. Desde que las fuerzas rusas tomaron el control de la zona de exclusión de Chernóbil, se han producido 31 grandes incendios, que han abarcado una superficie de 10 287 hectáreas, según el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales de Ucrania. Dado que los bosques y tierras en barbecho de la zona de exclusión acumularon una cantidad importante de nucleidos radiactivos en el período posterior a la catástrofe de 1986, los incendios en esta zona conllevan un riesgo sustancial de aumentar la contaminación radioactiva del aire.

53. Ucrania alberga el 35 % de la biodiversidad europea. La crisis ya ha afectado a los bosques con alto valor de conservación, por ejemplo con la construcción de un muro en el bosque de Białowieża, sitio del patrimonio mundial ubicado en la frontera entre Polonia y Belarús, a raíz de la afluencia de solicitantes de asilo.

54. La Federación de Rusia está estudiando una legislación de lucha contra la crisis que permita construir sin hacer declaraciones de impacto ambiental en parques naturales y áreas protegidas como el lago Baikal, el más antiguo (25 millones de años) y profundo (1 700 metros) del mundo, inscrito

<sup>6</sup> <https://www.csis.org/events/agriculture-and-food-security-casualties-war-ukraine> (en inglés).

<sup>7</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525721> (en inglés).

<sup>8</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525713> (en inglés).

<sup>9</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525769> (en inglés).

por la UNESCO como ejemplo más destacado de ecosistema de agua dulce, y que incluye el delta del río Selengá (sitio Ramsar 682).

55. Los bosques naturales y las plantaciones más antiguas de pino silvestre (*Pinus sylvestris*) de Belarús y Ucrania han estado sufriendo una muerte regresiva y los brotes conexos de escarabajos descortezadores del pino. Debido a la guerra, se han restringido las actividades de seguimiento y control de plagas, lo que ha aumentado el riesgo de que se produzca un brote grave de escarabajos descortezadores del pino que podría dañar aproximadamente 80 000 hectáreas de bosques de pinos en Ucrania y en otros países limítrofes.

### ***Riesgos energéticos***

56. La Federación de Rusia es un actor clave del mercado mundial de la energía. En cuanto sector con un alto consumo energético, especialmente en las regiones desarrolladas, la agricultura se verá inevitablemente afectada por la fuerte subida de los precios de la energía que ha provocado el conflicto.

57. La agricultura consume grandes cantidades de energía directamente, mediante el uso de combustible, gas y electricidad, e indirectamente, empleando productos químicos agrícolas, como fertilizantes, plaguicidas y lubricantes.

58. Con el aumento de los precios de los fertilizantes y de otros productos que requieren un uso intensivo de energía a consecuencia del conflicto, se prevé que los precios de los insumos en general experimenten un incremento significativo. Los precios más altos de esos insumos se traducirán primero en unos costos de producción más elevados y, a la larga, en una subida de los precios de los alimentos. También podrían ocasionar una disminución del nivel de insumos utilizados, lo que reduciría los rendimientos y las cosechas de la campaña 2022/23 y pondría aún en mayor riesgo la seguridad alimentaria mundial en los próximos años.

59. El aumento de los precios de la energía hace asimismo más competitivas las materias primas agrícolas (especialmente el maíz, el azúcar y las semillas oleaginosas y los aceites vegetales) para la producción de bioenergía y, dado el gran tamaño del mercado de la energía en relación con el mercado alimentario, esto podría provocar un alza de los precios de los alimentos hasta un nivel equivalente al registrado por los precios de la energía.

### ***Riesgos relativos al tipo de cambio, la deuda y el crecimiento***

60. A principios de marzo de 2022, la grivna ucraniana alcanzó un mínimo histórico frente al dólar de los Estados Unidos de América (USD), lo que posiblemente tenga repercusiones en la agricultura ucraniana, en particular impulsando la competitividad de sus exportaciones y limitando su capacidad de importación.

61. Aunque en la actualidad su alcance sigue sin estar claro, se prevé que los daños ocasionados por el conflicto a la capacidad productiva y la infraestructura de Ucrania supongan unos costos de recuperación y reconstrucción muy altos.

62. Las sanciones económicas impuestas a la Federación de Rusia han provocado asimismo una depreciación considerable del rublo. Aunque esto debería hacer las exportaciones rusas de productos agrícolas más asequibles, una depreciación duradera del rublo afectaría negativamente a las perspectivas de crecimiento de la inversión y la productividad en el país.

63. También se prevé que el debilitamiento de la actividad económica y la depreciación del rublo tengan efectos graves en países de Asia central, reduciendo los flujos de remesas, ya que para muchos de ellos las remesas constituyen un porcentaje significativo del producto interno bruto (PIB).

64. El conflicto actual puede asimismo tener consecuencias mundiales. Si bien sus efectos plenos sobre la economía mundial siguen siendo inciertos por el momento y dependen de varios factores, se

prevé que los países y las poblaciones más vulnerables se vean gravemente afectados por la ralentización del crecimiento económico y el aumento de la inflación, en un momento en que el mundo todavía trata de recuperarse de la recesión desencadenada por la pandemia de la COVID-19.

65. La agricultura es el pilar de las economías de muchos países en desarrollo, que dependen en su mayoría del dólar de los Estados Unidos para satisfacer sus necesidades de financiación. Por consiguiente, una apreciación duradera del dólar frente a otras divisas, especialmente en el contexto de aumento de los tipos de interés en los Estados Unidos de América, podría tener importantes consecuencias económicas negativas para estos países, en particular para sus sectores agroalimentarios.

66. El 19 de abril de 2022 el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó sus *Perspectivas de la economía mundial*, en las que se prevé que el crecimiento mundial se ralentice debido a la guerra, pasando del 6,1 % estimado en 2021 al 3,6 % en 2022 y 2023, lo cual representa 0,8 y 0,2 puntos porcentuales menos que lo previsto en enero para 2022 y 2023, respectivamente. El FMI prevé una grave caída de dos dígitos del PIB en el caso de Ucrania y una gran contracción en la Federación de Rusia, junto con efectos derivados en todo el mundo por conducto de los mercados de productos básicos, el comercio y los canales financieros. La reducción del crecimiento del PIB en diversas partes del mundo afectará a la demanda mundial de productos agroalimentarios, lo que repercutirá de forma negativa en la seguridad alimentaria y la nutrición mundiales. También es probable que el menor crecimiento del PIB reduzca la disponibilidad de fondos para el desarrollo, especialmente si se aumenta el gasto militar mundial.

#### IV. Recomendaciones sobre políticas

67. El conflicto en Ucrania está suscitando una profunda preocupación por las posibles repercusiones negativas en la seguridad alimentaria, tanto en el plano nacional como internacional. A nivel nacional, la escalada podría limitar directamente la producción agrícola de los países, lo cual, junto con la escasa actividad económica y el aumento de los precios, podría reducir el poder adquisitivo de las poblaciones locales. En el plano internacional, si diera lugar a una reducción repentina y prolongada de las exportaciones de alimentos de cualquiera de los dos países, la guerra podría ejercer una presión adicional al alza sobre los precios internacionales de los productos alimenticios en detrimento de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos en particular. Para impedir que se haga realidad este conjunto de circunstancias, sería aconsejable:

- a. **Mantener abierto el comercio de alimentos y fertilizantes** evitando que la guerra afecte negativamente a las actividades productivas y de comercialización en ambos países a fin de permitirles satisfacer las necesidades de producción y consumo a escala nacional, al tiempo que se satisfacen también las demandas mundiales. Para lograr que las cadenas de suministro sigan funcionando adecuadamente o estén en condiciones de reanudar las operaciones con rapidez, dichos esfuerzos deberían incluir medidas dirigidas a proteger los activos productivos, entre ellos los cultivos en pie, el ganado, los insumos y la maquinaria, ante los daños o las perturbaciones ocasionados por la guerra. Esto también debe extenderse a la infraestructura de elaboración de alimentos, como las fábricas de harina y las instalaciones de trituración de semillas oleaginosas, y a los sistemas complementarios de almacenamiento, transporte y distribución.
- b. **Buscar suministros alimentarios nuevos y más diversos.** Los países que dependen directamente de las importaciones de alimentos de Ucrania y la Federación de Rusia tendrán que absorber las perturbaciones y mantener su resiliencia. Esto se puede lograr recurriendo a otras fuentes comerciales internacionales, ya que los países que importan alimentos de muchos socios comerciales diferentes son menos vulnerables a las crisis específicas de un lugar. También se puede conseguir recurriendo a las existencias alimentarias actuales y aumentando la diversidad de la producción nacional a fin de garantizar el suministro de alimentos necesarios para una dieta saludable.

- c. **Apoyar a los grupos vulnerables, incluidos los desplazados internos.** En consonancia con el Plan de respuesta rápida de la FAO en Ucrania (marzo-mayo de 2022)<sup>10</sup>, tales esfuerzos deberían incluir lo siguiente:
- i. *Apoyo a los desplazados internos, los refugiados y las personas afectadas directamente por la guerra.* Hasta el inicio de la guerra, el sistema de protección social de Ucrania llegaba al 30 % de la población y al 77 % del quintil más pobre<sup>11</sup>. El Gobierno de Ucrania ha declarado que, a pesar de las perturbaciones causadas por las hostilidades en curso, seguirá brindando apoyo de protección social (prestaciones monetarias y subvenciones) a su población, según la información que figura en el Sistema unificado de información social. Los pagos se realizarán de forma electrónica a las cuentas bancarias de los beneficiarios<sup>12</sup>. Además, la Federación de Sindicatos de Ucrania y la Confederación de Sindicatos Libres de Ucrania se han sumado a los esfuerzos para atender las necesidades básicas de la población proporcionando alimentos y refugio. La población que necesita apoyo de protección social es mayor que la que se alcanza con el sistema nacional, y llegar a esas personas resulta difícil debido a los riesgos de seguridad y la movilidad, dentro y fuera de las fronteras del país. La respuesta de protección social puede darse a través del sistema nacional y, en el caso de quienes han cruzado las fronteras internacionales, por medio de los sistemas de protección social de los países de acogida.
  - ii. *Apoyo a los grupos vulnerables.* Más específicamente, deberían adoptarse medidas con los siguientes fines: Realizar un seguimiento de los precios y los resultados en materia de seguridad alimentaria de los grupos que ya eran vulnerables antes de la escalada de la guerra y de los grupos que se han visto arrastrados al hambre y la pobreza a causa del deterioro de las condiciones económicas como consecuencia de la guerra y el aumento de los precios resultante, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Realizar intervenciones de protección social oportunas y debidamente orientadas para aliviar las penurias provocadas por la guerra que afrontan las poblaciones locales afectadas y fomentar su recuperación. A tal efecto, debería prestarse la debida atención al hecho de que los elevados precios de los alimentos y la energía son regresivos para los consumidores pobres (pues una mayor proporción de sus ingresos disponibles se destina a estas necesidades), ya que pueden conllevar una reducción de la cantidad o calidad de los alimentos consumidos, lo que conduciría a un aumento del hambre y la malnutrición o una disminución del dinero disponible para otras necesidades, como la salud y la educación. La reducción de estos importantes gastos podría llevar a las comunidades a un ciclo vicioso de profundización e intensificación de la inseguridad alimentaria y la pobreza, con efectos potencialmente irreversibles.
- d. **Evitar las reacciones normativas especiales.** Las medidas que se establezcan en los países afectados por posibles perturbaciones debidas a la guerra deben sopesarse cuidadosamente en relación con sus posibles efectos perjudiciales en los mercados internacionales a corto y largo plazo. Por ejemplo, si bien el uso de subvenciones a la importación o el uso de restricciones de las exportaciones podrían ayudar a mejorar la disponibilidad en los mercados nacionales a corto plazo, inevitablemente aumentarían la presión al alza de los precios en los mercados internacionales y agravarían la situación en el mundo. En todos los casos deben evitarse las medidas normativas especiales.
- e. **Contener la propagación de la peste porcina africana** por medio de las siguientes medidas:
- i) mejorar la bioseguridad y las buenas prácticas ganaderas; ii) velar por la adopción de medidas para facilitar la detección temprana, la notificación oportuna y la contención rápida de

<sup>10</sup> <https://www.fao.org/3/cb8935en/cb8935en.pdf>.

<sup>11</sup> ASPIRE: Atlas de protección social: indicadores de resiliencia y equidad. Banco Mundial. Consultado el 9 de marzo de 2022. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire> (en inglés).

<sup>12</sup> <https://ww.msp.gov.ua/news/21511.html>.



la enfermedad, ya que las demoras pueden dar lugar a su rápida propagación; iii) poner en marcha sistemas de vigilancia que respalden la detección de la peste porcina africana en cerdos y jabalíes; y iv) realizar muestreos selectivos de animales que presenten una mayor probabilidad de detectar el virus.

- f. **Mantener activos los mecanismos de cooperación científica en el ámbito de la pesca y asegurarse de que incluyan a todas las partes necesarias.** Los mecanismos de cooperación científica existentes para evaluar las poblaciones de peces y la sostenibilidad de la pesca en la región, sobre todo en relación con las poblaciones compartidas y los países vecinos, revisten una importancia decisiva para evitar efectos perjudiciales en las poblaciones de peces con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria y la generación de ingresos. Deben evitarse asimismo las medidas normativas especiales que suspendan la participación en los debates científicos que se lleven a cabo en el marco de esos mecanismos.
- g. **Fortalecer la transparencia de los mercados y el diálogo.** La transparencia de los mercados mundiales desempeña un papel fundamental cuando los mercados de productos básicos agrícolas se enfrentan a condiciones de incertidumbre y deben adaptarse a las crisis que afectan a la oferta y la demanda. Iniciativas como el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA) del Grupo de los Veinte (G-20) persiguen aumentar esta transparencia mediante la provisión de evaluaciones de los mercados objetivas, oportunas y actualizadas que permitan adoptar decisiones fundamentadas sobre políticas. A través de su Foro de respuesta rápida, el SIMA también proporciona una plataforma única para el diálogo sobre políticas y la coordinación de estas entre los miembros (entre ellos la Federación de Rusia y Ucrania). El diálogo sobre políticas y la coordinación de estas son necesarios para reducir al mínimo las perturbaciones y conseguir que los mercados internacionales sigan funcionando adecuadamente y que el comercio se realice de manera eficiente a fin de satisfacer la demanda mundial y salvaguardar la seguridad alimentaria.

## V. Propuestas de la FAO en materia de políticas

68. Además del Plan de respuesta rápida para Ucrania, la FAO ha elaborado seis propuestas concretas en materia de políticas para hacer frente a la situación de la seguridad alimentaria mundial y a los riesgos asociados al conflicto.

- a. **Establecer un Servicio de financiación de las importaciones de alimentos (SFIA).** La FAO ha elaborado una propuesta<sup>13</sup> relativa a un Servicio de financiación para ayudar a los países pobres importadores netos de alimentos a acceder a los mercados internacionales de alimentos. El Servicio se limitaría a los importadores netos de alimentos del grupo de ingresos bajos y medianos bajos según la clasificación del Banco Mundial, a los que se les proporcionaría crédito para comprar alimentos en los mercados mundiales. Los países beneficiarios se comprometerían a invertir en productividad agrícola sostenible, con lo que reducirían sus futuras necesidades de importación de alimentos (un estabilizador automático). El Servicio ya se ha sometido a pruebas de estrés. Los efectos endógenos —o distorsionadores— en los precios del mercado mundial no superarían un 15 % o 20 % como máximo, incluso en su nivel máximo de uso de 25 300 millones de USD. Sin embargo, el SFIA garantizaría la seguridad alimentaria de hasta 15 millones de personas<sup>14</sup>, con lo que se evitaría que los hogares lleguen a tener la necesidad de reducir gastos en otros bienes y servicios esenciales, como la salud y la educación.
- b. **Reforzar la protección social en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición.** La crisis de Ucrania que comenzó el 24 de febrero no solo ha generado una crisis humanitaria sin precedentes, sino un aumento inminente de la inseguridad alimentaria, tanto en los países cercanos a la guerra como en los alejados de ella. Se necesitarán respuestas humanitarias y en materia de protección social para amortiguar el efecto negativo de estos acontecimientos en la

<sup>13</sup> Para obtener más material sobre el SFIA, véase, por ejemplo, una nota breve dirigida a las instancias decisorias, disponible en: <https://www.fao.org/3/cb9444en/cb9444en.pdf> (en inglés), y un documento de antecedentes técnicos, disponible en: <https://www.fao.org/3/cb9445en/cb9445en.pdf> (en inglés).

<sup>14</sup> Esta estimación se deriva de las estimaciones iniciales sobre los efectos en los precios y en la subalimentación provocados por una crisis de la oferta por valor de 25 000 millones de USD.

seguridad alimentaria y en la situación nutricional de los ucranianos afectados por la guerra, así como de los grupos vulnerables desde el punto de vista de la nutrición en los países importadores de alimentos, especialmente en África septentrional, oriental y occidental, así como en Asia occidental y central. Dadas las múltiples ramificaciones del conflicto, la FAO ha determinado tres formas principales en que la protección social puede ayudar a abordar la crisis actual y sus consecuencias. En todas estas intervenciones deberían tenerse en cuenta las cuestiones de género y debería garantizarse que las personas mayores y las personas con discapacidad tengan acceso a una asistencia adecuada. Las tres formas mencionadas son: i) mejorar la capacidad del sistema de protección social de Ucrania para responder a la crisis y ayudar a reconstruir los medios de vida rurales y agrícolas después de la guerra; ii) en coordinación con los actores del sector agrícola, reforzar los sistemas de protección social en apoyo de la integración socioeconómica de los refugiados y las comunidades de acogida vulnerables en los países de acogida; iii) responder ante las subidas de los precios de los alimentos y de los fertilizantes en los países importadores netos de alimentos y ante la reducción de las remesas en Asia central.

- c. **Evaluar las necesidades de inversión para la reconstrucción y recuperación agrícolas de Ucrania.** Aunque la guerra en Ucrania sigue su curso y aún no está claro su resultado, los daños sufridos por el sector agroalimentario del país ya son de una magnitud sin precedentes. Se necesitan urgentemente planes de reconstrucción y rehabilitación de la agricultura ucraniana para mitigar las repercusiones de la guerra a nivel nacional e internacional. Los daños causados por la guerra a un país con una producción y unas exportaciones agrícolas tan importantes como las de Ucrania no tienen parangón desde la Segunda Guerra Mundial. Se estima que el valor total del capital social agrícola ucraniano (incluidos los sectores de las fases anteriores y posteriores) asciende a 29 000 millones de USD. Los posibles daños directos a los activos agrícolas pueden estimarse inicialmente en 6 400 millones de USD (aquí se incluye la destrucción de infraestructura de riego, almacenamiento, maquinaria y otros equipos agrícolas, infraestructura portuaria, invernaderos, cultivos extensivos, ganado y unidades de elaboración). Se estima que las pérdidas económicas adicionales previstas a causa de la guerra en 2022 ascenderán a unos 22 000 millones de USD. Los planes de reconstrucción e inversión en favor de la agricultura serán de importancia decisiva para mitigar la magnitud de los efectos de la guerra en los planos local y mundial. La FAO colaborará estrechamente con sus asociados financieros e inversionistas, como el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, que ya se han comprometido a aportar 3 000 millones y 2 000 millones de USD, respectivamente, para la recuperación del país. No obstante, está claro que, solo en los ámbitos de la agricultura y la industria agroalimentaria, las necesidades reales de recuperación e inversión serán mucho mayores que estos compromisos iniciales. Aunque es pronto para estudiar la posibilidad de elaborar planes de inversión, teniendo en cuenta el alcance de la guerra y sus repercusiones en un sistema alimentario complejo como el de Ucrania, es probable que un plan de recuperación posbélica de la agricultura ucraniana comprenda los siguientes componentes principales: apoyo a los hogares del medio rural, a sus ingresos y a su seguridad alimentaria; apoyo a la liquidez de los agricultores y su acceso a financiación; remoción de minas; apoyo al suministro de insumos críticos, a la producción nacional de semillas y a la cría de ganado; compensación por los activos perdidos; apoyo al acceso a los mercados de exportación.
- d. **Abordar la sanidad animal.** La guerra ha provocado interrupciones en los servicios habituales de sanidad animal, vigilancia y control, lo que ha causado una demora en la detección de importantes enfermedades animales y en la respuesta a ellas. El gran número de animales abandonados podría contribuir a la transmisión y propagación de enfermedades. Los riesgos más importantes en lo que respecta a las enfermedades guardan relación con la peste porcina africana, la gripe aviar altamente patógena, la rabia y la leptospirosis, así como con enfermedades zoonóticas transmitidas por los alimentos (en concreto, la brucelosis y la salmonelosis). La iniciativa se propone abordar el riesgo de propagación de enfermedades en Ucrania y en los países vecinos, el cual debe volver a evaluarse a fin de aplicar medidas de control coordinadas y específicas basadas en los riesgos. Entre las medidas recomendadas cabe mencionar las siguientes: el establecimiento de un grupo multidisciplinario de expertos que trabaje en la evaluación de los riesgos y el seguimiento de la situación junto con el Gobierno de Ucrania; la

creación de un sistema de recopilación de información sobre problemas y cuestiones relacionados con la producción y sanidad pecuarias; la mejora de la notificación y la detección de enfermedades mediante métodos adecuados de vigilancia; la evaluación del riesgo de transmisión y propagación de enfermedades en los países vecinos; la activación de sistemas de alerta rápida aplicando el enfoque “Una salud”; el suministro de vacunas contra la rabia y equipos conexos, y una campaña de comunicación de riesgos dirigida a todas las partes interesadas y al público en general sobre el riesgo de aparición y propagación de enfermedades transfronterizas, en particular de zoonosis.

- e. **Evaluar a nivel nacional y subnacional la inseguridad alimentaria en 2022/23 en 50 países vulnerables a los efectos de la crisis entre Ucrania y la Federación de Rusia.** Aunque ha quedado claro que las consecuencias del conflicto en curso pueden tener gran alcance, existe la necesidad urgente de contar con datos empíricos con los que evaluar las posibles repercusiones en la seguridad alimentaria. Es fundamental contar con información detallada sobre la situación de las distintas zonas geográficas y grupos de población a nivel subnacional para orientar a los países con miras a la adopción de medidas eficaces. Para colmar esta falta de información y orientar las intervenciones, la FAO propone un programa de trabajo que contribuya a evaluar las repercusiones de la crisis entre Ucrania y la Federación de Rusia en el acceso a los alimentos de las personas que viven en países especialmente vulnerables a las probables consecuencias de la guerra. El objetivo sería evaluar a nivel nacional y subnacional la inseguridad alimentaria en 2022/23 mediante el sistema de medición relativo a la escala de experiencia de inseguridad alimentaria en 50 países vulnerables a la crisis. La meta general del programa consiste en producir estadísticas sobre seguridad alimentaria y consolidar las existentes para fundamentar los marcos de seguimiento, los sistemas de clasificación y las evaluaciones de seguimiento y evaluación con que orientar políticas e intervenciones. En cuanto a las actividades, la labor se centraría en los siguientes aspectos: i) recolección de datos; ii) análisis de datos y apoyo técnico; iii) difusión y comunicación de los resultados con miras a orientar las medidas.
- f. **Emplear mapas de suelos para promover el uso eficiente de fertilizantes.** Esta propuesta responde a la previsible reducción en el uso de fertilizantes, sobre todo en los países más pobres, debido a las alzas de los precios de los mismos, especialmente en vista de las restricciones a la exportación impuestas por la Federación de Rusia, que es el primer exportador de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de fertilizantes potásicos y el tercer mayor exportador de fertilizantes fosfatados del mundo. Los agricultores pueden utilizar los fertilizantes de forma más eficiente para hacer frente al rápido aumento de los precios. Los productores etíopes han utilizado con éxito mapas de suelos para determinar la mejor mezcla de fertilizantes nitrogenados, potásicos y fosfatados para sus parcelas, gracias a lo cual han reducido el uso de fertilizantes y optimizado los rendimientos. Este enfoque debería ser adoptado por todos los países. Para promover una agricultura sostenible, es esencial contar con información detallada sobre el perfil del suelo y su distribución geográfica, con aportaciones precisas en lo que refiere a la cantidad, el espacio y el tiempo. En particular, la exactitud y la actualización de los atributos del suelo permiten una gestión mejor y más eficiente de la fertilidad, lo que beneficia la productividad y la sostenibilidad de los cultivos y, al mismo tiempo, reduce la cantidad de fertilizantes que se utilizan. La iniciativa propuesta pretende crear bases de datos nacionales sobre los suelos mantenidas de manera autónoma y gestionadas por los gobiernos, a fin de que se conviertan en un bien público que puedan ser de utilidad para las políticas públicas, el sector privado y los agricultores. La meta consiste en publicar la masa total de tierras del país respecto de cuyos suelos se dispone de información. También tiene por objeto servir como sistema de información precisa sobre gestión del suelo y proporcionar asesoramiento a los pequeños agricultores para que mejoren la eficiencia, así como la productividad de los cultivos y los rendimientos.